

Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias

Por [Alfredo Iñiguez*](#) v [Ramiro Manzanal**](#)

Durante los últimos años se observa un significativo incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias. Sin embargo, la forma bajo la cual se remesan estos recursos aún genera críticas basadas en su supuesta incompatibilidad con un nivel deseable de descentralización tributaria.

La presente nota cuestiona fuertemente esas críticas. Para ello, luego de recorrer el camino histórico de la siempre conflictiva relación entre la nación y las provincias, aborda minuciosamente los números necesarios para poder comprender acabadamente la naturaleza actual de esta relación, para culminar con un repaso conceptual sobre las ventajas y desventajas de la centralización en la administración de los impuestos.

La conflictiva relación Nación Provincias a lo largo de la Historia

La relación entre la Nación y las Provincias estuvo y está vinculada a las grandes crisis de la economía. Nos encontramos lejos de aquellos primeros tiempos en los que la Nación atendía sus necesidades fiscales con lo que generaban los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, mientras que las provincias lo hacían con la aplicación de impuestos internos. Ya a finales del siglo XIX, y como consecuencia de la crisis económica y política de 1890, el Estado Nacional empezó a gravar con Impuestos Internos a determinados bienes y se iniciaron allí los problemas de superposición de la base impositiva que dio origen al conflicto entre la Nación y las Provincias en la materia.

A mediados de la década del 30, con el rebote de la gran depresión del capitalismo a escala global, se promovió la modernización del sistema tributario nacional, a partir de dos hechos significativos. Por un lado, se crearon los impuestos a los Réditos y a las Ventas (que se transformarían en los principales tributos del sistema y que posteriormente serían reemplazados por Ganancias e IVA, respectivamente) y se unificaron Impuestos Internos. Por otra parte, se sancionó el régimen de coparticipación de los impuestos a las ventas y a los réditos, mediante el cual se distribuía su recaudación en un 82,5% para la nación y un 17,5% para las provincias. La redistribución por ese entonces era aún tenue, el único ponderador en ese sentido tenía que ver con la población.

En 1959 se avanzó en la redistribución con la Ley N° 14.788. Allí se establecía una distribución primaria del 28% para las provincias en forma creciente hasta llegar al 36% en 1963. La distribución secundaria se repartía un 25% en partes iguales, y el 75% restante en tercios, utilizando los siguientes criterios para cada uno de ellos: población, recursos percibidos por cada provincia y gastos realizados.

En marzo de 1973, a través de la Ley N° 20.221 se modificaron las proporciones. La distribución primaria asignó un 46,5% a la nación, 1,8% a la Ciudad de Buenos Aires, 0,2% para el territorio nacional de Tierra del Fuego y un 48,5% para distribuir de manera secundaria entre la provincias; el 3% restante se asignó al Fondo de Desarrollo

* Economista del CIEPyC y
miembro de AEDA

** Economista de AEDA.

Regional. La distribución secundaria se efectuaba en base a prorrates de capacidad y necesidad fiscal, elaborados en función de la población, grado de desarrollo y dispersión de la población. Es posible caer en la tentación de poner como ejemplo esta ley para sostener que una reforma de este estilo se puede lograr menos dificultosamente de lo que hoy se presume; entonces se hace necesario señalar que en marzo de 1973 gobernaba al país la dictadura del general Lanusse, por lo que es sencillo concluir cuáles fueron los grados de libertad con los que contaron las provincias para oponerse o para siquiera negociar los criterios de distribución de los fondos.

Finalmente, la Ley 23.548, promulgada en enero de 1988, contempló la transferencia a las provincias de la mayoría de las escuelas primarias que funcionaban en la órbita nacional que se había realizado en la dictadura y determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional para ser distribuido entre las provincias de manera discrecional.

Esta Ley fue concebida como un régimen transitorio con vigencia por sólo dos años, hasta diciembre de 1989, y desde esa fecha se viene prorrogando automáticamente ante la inexistencia de una Ley que la sustituya. Lo cierto es que la distribución de la recaudación de impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias requiere una revisión integral, reconocida en la reforma de la Constitución Nacional al exigir, en su disposición transitoria sexta, una nueva coparticipación antes de fines de 1996.

Dos décadas de prórrogas automáticas de un régimen transitorio y tres lustros de incumplimiento de una cláusula de la Constitución ponen en evidencia dos cuestiones: en primer lugar, que es indudable la necesidad de reformar la distribución de la recaudación de impuestos nacionales; en segundo, que es muy difícil alcanzar los consensos necesarios para hacerlo; varios intentos fallidos así lo demuestran.

La Ley vigente tiene muchas deficiencias técnicas. La más grave surge de la distribución entre las Provincias (conocida como secundaria), que no se corresponde con criterios objetivos sino que es fruto de arduas e intrigantes negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 en el cual no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la provincia de Buenos Aires es el caso más emblemático: esta Ley le asigna el 22% cuando en la Ley anterior (la 20.221 de marzo de 1973) tenía el 28%, además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que genera cerca de un tercio del producto y tiene el 38% de la población¹. Aunque la coparticipación no debe regirse solamente por criterios devolutivos y corresponda que contenga un carácter redistributivo en términos geográficos para tender a corregir las desigualdades regionales, éste debería ser explícito y difícilmente pueda justificarse una diferencia tan significativa mediante criterios técnicos.

Los cambios a la coparticipación

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por ésta, en especial en la participación que le corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. Sintéticamente, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

1. El 15% de la masa coparticipable se deduce para atender el pago de

1) Hay dos interpretaciones de la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en esta Ley. Una, parte del dato objetivo del perjuicio generado a la Provincia en la efectiva distribución de recursos en el período 1985-1987 y se basa en que el gobernador en casi todo ese período, Alejandro Armendáriz, era del partido gobernante y en consecuencia no era necesario exigir su acompañamiento mediante la distribución de recursos. La otra, más especulativa, se sostenía en que el nuevo gobernador, Antonio Cafiero, era un potencial candidato de la oposición a las elecciones de 1989. Finalmente, quien terminó siendo el candidato, paradójicamente, fue, en tanto gobernador de La Rioja, uno de los más beneficiados en la distribución.

obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

2. En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación para financiar el sistema provisional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que sólo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto.

3. En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la Ley y se detrae otra parte para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia Ley o en la necesidad de financiar el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década de los noventa y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó, como vimos entre 2001 y 2002. También en la década del noventa, continuando la descentralización de las escuelas realizada en el año 1978, se terminaron de transferir a las provincias las escuelas y se traspasaron también los hospitales que hasta ese entonces se administraban desde el Estado Nacional, sin los recursos financieros suficientes.

Desde el año 2003 en adelante no se concretó ninguna medida que fuese perjudicial para las provincias en la distribución primaria de impuestos. Sólo se tomaron dos medidas trascendentes de carácter normativo que alteraron la relación nación provincias, una que implica un cambio en la distribución entre provincias y otra que conlleva remesar a las provincias recursos que por la propia constitución no son coparticipables.

La primera, con la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2006, que dispuso la asignación específica a educación de parte de los incrementos de coparticipación tomando como base la del año 2005 y se modificó la distribución secundaria entre provincias, al emplear indicadores objetivos de desempeño educativo de cada provincia, a saber: 80% según la matrícula, 10% según la incidencia relativa de la ruralidad en la matrícula y 10% según la población no escolarizada de 3 a 17 años.

La segunda, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 de marzo de 2009, mediante el cual se resolvió constituir el Fondo Federal Solidario (FFS) con el 30% de la recaudación de los Derechos de Exportación (conocidos como retenciones) a la soja y sus derivados.²

Además de estas modificaciones, en los últimos años se propagaron las transferencias presupuestarias de Nación a Provincias, principalmente para financiar planes sociales, el incentivo y la compensación salarial docente en las transferencias corrientes y, obras públicas de infraestructura y los múltiples programas nacionales de vivienda en las transferencias de capital.

En definitiva, el Estado Nacional remesa recursos a los provinciales por dos grandes fuentes. Por un lado, los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, que tienen determinado por Ley tanto la distribución primaria como la secundaria. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, etc. Por el otro, las transferencias presupuestarias que, como su nombre lo indica, forman parte del Presupuesto de la Administración Nacional y no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (por eso se las

2) Convalidado por Resolución 1697/09 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

denomina discrecionales o no automáticas), excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo a los coeficientes dispuestos en la Ley N° 23.548.

Además de estos recursos, para socorrer a las provincias con dificultades financieras el gobierno nacional desarrolló desde 2003, entre otros, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), de Asistencia Financiera (PAF), los Convenios de Suspensión de Intereses y, por último, el Plan de Desendeudamiento Provincial. Estos instrumentos consisten, en general, en otorgarles créditos en condiciones de financiamiento favorables. Como estos créditos representan una inversión financiera para el Estado Nacional se registran como una Aplicación Financiera y en consecuencia no se contabilizan como un gasto público (una transferencia) porque se reflejan por debajo de la línea.

Las transferencias en números

En conjunto, los recursos que el Sector Público Nacional remesa a las provincias, se mantuvieron alrededor del 6% del PIB en todos los años de la década de los '90s y empezaron a crecer desde el año 2004 para ubicarse por encima del 8% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009, un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, llevó esta relación a casi el 9% del PBI y en 2010 se produjo una nueva alza, en este caso explicada por los RON, para llevar las remesas a provincias al 9,4% del PBI.

Las dos fuentes de recursos tuvieron un alza a lo largo del período. Los Recursos de Origen Nacional (RON) pasaron de poco más de 5% del PBI en los años '90s a superar 6,5% en todos los años desde 2005. Al interior de esta fuente, la Coparticipación es la que explica esta expansión, al aumentar en 2 puntos porcentuales del Producto (pasó de 3,4% a 5,6% del PBI entre 1993 y 2010), mientras que las Leyes Especiales se contrajeron en cerca de medio punto del producto. Las transferencias presupuestarias, por su parte, pasaron de representar alrededor de 0,5% del PBI en los '90s a 1,5% del producto desde el año 2005. A partir del año 2009, en respuesta a la crisis internacional se incrementaron las transferencias presupuestarias a Provincias que alcanzaron 2,3% del PBI, consecuencia, principalmente, del incremento de aquellas destinadas a financiar erogaciones de capital, incluidas las originadas en el FFS, que se duplicaron en valores nominales.

Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA
En % del PBI

Año	Recursos de Origen Nacional			Transferencias Presupuestarias	TOTAL
	CFI *	Leyes Especiales	Total RON		
1993	3,4%	2,0%	5,4%	0,3%	5,7%
1994	3,4%	1,8%	5,2%	0,5%	5,7%
1995	3,1%	1,9%	5,1%	0,6%	5,6%
1996	3,3%	1,9%	5,2%	0,6%	5,8%
1997	3,4%	1,9%	5,3%	0,7%	6,0%
1998	3,6%	1,9%	5,5%	0,6%	6,1%
1999	3,7%	1,9%	5,6%	0,7%	6,3%
2000	3,7%	2,0%	5,7%	0,6%	6,3%
2001	3,5%	1,8%	5,3%	0,6%	5,9%
2002	2,7%	1,5%	4,2%	1,1%	5,3%
2003	3,4%	1,8%	5,2%	0,9%	6,0%
2004	4,6%	1,8%	6,3%	1,1%	7,4%
2005	4,8%	1,7%	6,5%	1,5%	8,0%
2006	4,9%	1,6%	6,5%	1,6%	8,0%
2007	5,3%	1,5%	6,8%	1,7%	8,5%
2008	5,2%	1,5%	6,7%	1,5%	8,2%
2009	5,2%	1,4%	6,6%	2,3%	8,9%
2010	5,6%	1,5%	7,1%	2,3%	9,4%

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006

(**) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril 2009 en Transferencias Presupuestarias

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Sec de Hac. del Ministerio de Ec y Finanzas pub

A pesar del significativo incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias que acabamos de reseñar, en los últimos tiempos se diseminaron cuestionamientos a la política del gobierno nacional en la materia fundamentados en dos cuestiones: por un lado, el carácter discrecional de los recursos transferidos, en especial por la disponibilidad de seleccionar las provincias a financiar; y por el otro, la disminución de la participación de lo asignado a las provincias en el total de la recaudación tributaria nacional.

Con respecto al primer punto, como vimos, efectivamente crecieron significativamente las transferencias presupuestarias no automáticas y discrecionales, pero también lo hicieron los recursos de distribución automática, medidos en proporción al valor agregado por la economía, que por cierto creció a tasas muy elevadas en el período considerado. En cuanto al segundo cuestionamiento, lo analizaremos en el próximo acápite.

Las cuentas de la relación nación - provincias

¿Es correcto cuestionar que la coparticipación no haya crecido a igual ritmo que la recaudación nacional? ¿Está bien comparar las transferencias a provincias con la recaudación nacional de tributos? Veamos estos interrogantes.

La ostensible expansión de la recaudación tributaria en los últimos años tiene varias causas, dos de las cuales se explican por medidas de política que afectaron a dos fuentes de recursos que no son estrictamente impuestos y que por definición no corresponde que se compartan con los gobiernos subnacionales: las cargas para la Seguridad Social y los Derechos de Exportación.

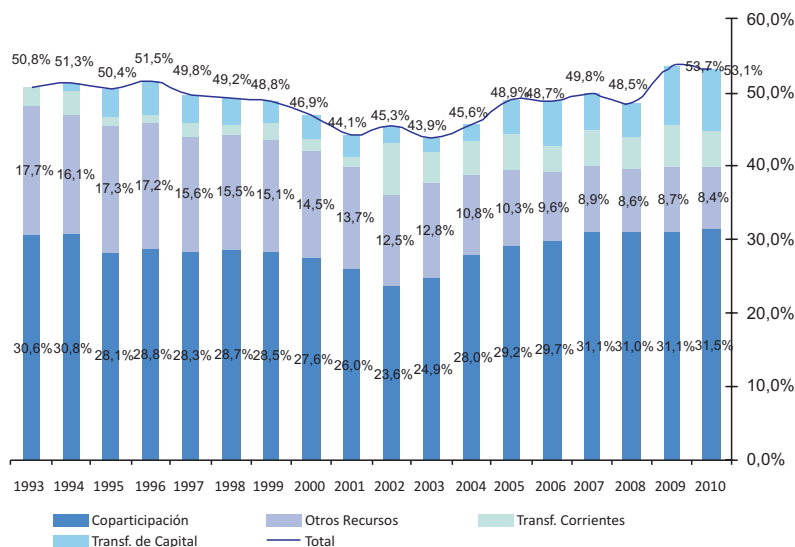
Las cargas no son impuestos sino, como su nombre lo indica, aportes y contribuciones que tienen como destino el financiamiento del sistema de seguridad social, son sus fuentes contributivas. Estos recursos crecieron en los últimos tiempos por tres razones: la recuperación del salario real de los trabajadores formales; el aumento de los puestos de trabajo formales originado en el crecimiento de la ocupación y en la política de estímulo a la formalización de la fuerza de trabajo; y por la eliminación del régimen privado de capitalización individual y las AFJP que permitió recuperar el financiamiento genuino del sistema de seguridad social de reparto.

Los Derechos de Exportación, junto al resto de los gravámenes que recaen sobre el Comercio exterior son, por origen en cuanto a la conformación del Estado Nación plasmado en la Constitución de 1853, recursos destinados a financiar las actividades del propio Estado Nacional.

En consecuencia, para analizar la transferencia de recursos de Nación a Provincias corresponde excluir a las cargas sociales y los gravámenes al comercio exterior de las relaciones. Así, si se los excluyera estaríamos relacionando a las transferencias a provincias con la recaudación de todos los impuestos coparticipables, más allá de todas las deducciones que se hicieron de la masa coparticipable durante los años '90s.

Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA

En % de los Impuestos Nacionales (excluidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y los gravámenes al Comercio Exterior)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En esta comparación se puede observar que la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) representaba en los primeros años de la década de los noventa cerca del 30% de los impuestos nacionales, proporción que se retrajo durante los años siguientes hasta el año 2002 que sólo alcanzó al 23,6% para recuperarse a partir de 2004 para llegar al 31% y mantenerse en ese porcentaje entre 2007 y 2010. La pérdida de participación en las provincias estuvo en las Leyes Especiales, en particular porque algunas de ellas están determinadas como una suma fija (como el financiamiento de servicios transferidos), que pasaron de más del 17% de los impuestos en los primeros '90s a menos del 9% desde 2007 en adelante.

Esta contracción fue más que compensada con las transferencias presupuestarias que permitieron al conjunto de remesas a las provincias superar el 53% a partir de 2009 de los impuestos nacionales, esto es, por cada 100 pesos que ingresan a las arcas del Estado Nacional mediante impuestos, 53 pesos son asignados, por alguno de los mecanismos antes descriptos, a los gobiernos provinciales, de los cuales 31 pesos son provistos por la CFI, más de 8 pesos por las Leyes Especiales, cerca de 5 pesos mediante transferencias corrientes y más de 8 pesos por transferencias de capital.

En la evolución del conjunto de transferencias se registra una trayectoria decreciente hasta el año 2003, a partir del cual se revierte la tendencia para alcanzar proporciones similares a los primeros '90s, con un salto importante a partir de 2009 por el alza de las transferencias de capital. En definitiva, como sostiene Germán Saller³, "El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero."

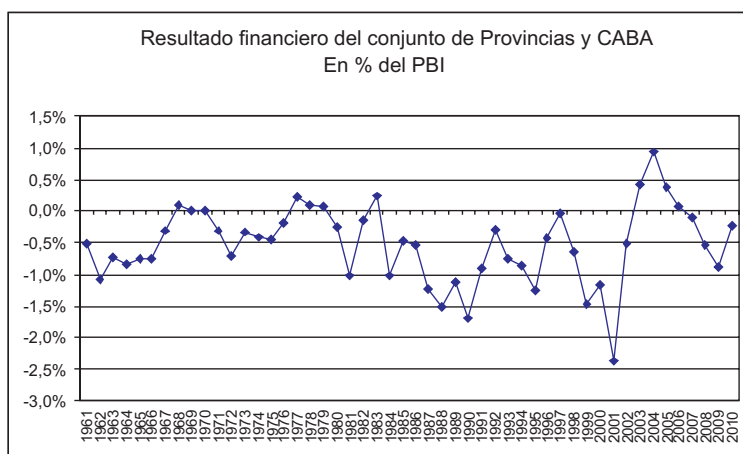
3) En "La coparticipación no pasó la primaria", Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC, agosto de 2009.

Las cuentas públicas provinciales

La última embestida para alterar la situación actual en la materia, la iniciativa a principios de 2010 para coparticipar el impuesto al Cheque, se asentó en la crisis financiera que enfrentaron las administraciones provinciales desde el último trimestre de 2008 y gran parte de 2009, originada en la crisis internacional y agravada por una de las peores sequías de los últimos 30 años. Estas cuestiones exógenas a las políticas públicas provinciales afectaron las cuentas públicas al resentir los ingresos y demandar mayores gastos para implementar una política fiscal expansiva que morigere sus efectos negativos.

En consecuencia, el conjunto de provincias tuvo déficit financiero de 0,5% y 0,9% del PBI en 2008 y 2009, respectivamente. En el primero de estos años hay que relativizar el resultado que arroja el agregado de provincias porque, por un lado, casi el 70% del rojo alcanzado por el conjunto se originó en la provincia de Buenos Aires y, por el otro, no todas las provincias entraron en déficit: catorce de ellas tuvieron déficit financiero y doce cerraron el año con déficit primario. Fue recién en 2009 cuando las dificultades financieras se extendieron a la mayoría de las provincias.

Se llegó a estos resultados después de tres años consecutivos de superávits financieros entre 2004 y 2006 y un cierre prácticamente equilibrado en 2007. El desempeño alcanzado entre 2004 y 2007 fue excepcional en los últimos cincuenta años de historia de las administraciones provinciales, en los que en la mayoría de los años, con expansión o retracción de la economía, las cuentas provinciales eran deficitarias, como se puede observar en el gráfico adjunto.



Nota: 2010 estimación propia

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

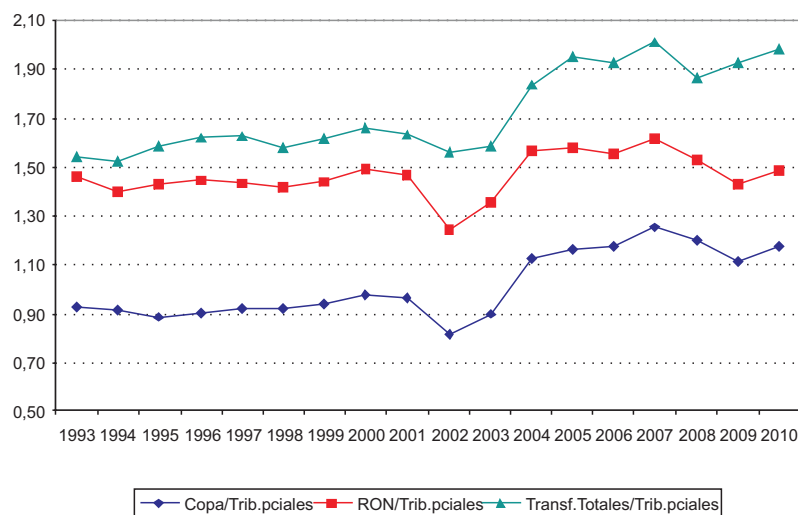
Con la recuperación de la economía durante 2010 y el consiguiente incremento de las remesas nacionales y la recaudación provincial, junto al Plan de Desendeudamiento Provincial implementado por el gobierno nacional, los reclamos por una urgente modificación en la forma en que se determinan las transferencias a las provincias fueron perdiendo entidad y fortaleza. En los hechos, la recuperación de los ingresos en 2010

determinó una sustancial reducción del déficit financiero del consolidado de provincias, para ubicarse en el 0,2% del PBI, según nuestras estimaciones preliminares, con perspectivas de recuperar el superávit durante 2011, a pesar de las particularidades de un año electoral.

Estas conclusiones se consolidan al analizar el desempeño de la relación entre las transferencias nacionales y la recaudación de los impuestos provinciales. Allí se observa que este indicador se recupera en el inicio de los años con superávit financiero en las provincias (2003-2006) con un salto importante en 2004, consecuencia de un alza muy superior de las remesas en relación a los tributos provinciales. Es recién en 2008 y 2009, años en los que se deterioran los resultados, que se recuperan los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional, pero esta relación sigue siendo favorable a las transferencias nacionales en la comparación con los años '90s, tanto para la CFI como para el conjunto de recursos. Para el año 2010, la relación remesas recursos propios volvió a recuperarse y determinó que en el financiamiento de las provincias por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos la Nación le transfiera casi 2 pesos (\$1,98 para ser exactos), cuando en los años '90s le aportaba poco más de 1,5 pesos.

Diferencias similares se observan en la Coparticipación: en los '90s por cada peso obtenido mediante impuestos provinciales, las provincias recibían por este concepto alrededor de 90 centavos, mientras que en el año 2010 percibieron 1,17 pesos.

Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La función de la centralización en la administración de impuestos. Ventajas y desventajas.

En la década del 70 comenzó un proceso de descentralización, que se profundizó dos décadas más tarde, a partir del cual los gobiernos provinciales han ido asumiendo nuevas funciones y responsabilidades. Así, por ejemplo, a la transferencia de la

educación de nivel básico se le sumó en los años 90 el traspaso de obligaciones a las provincias sin sus correspondientes recursos, como por ejemplo, la transferencia de educación media y terciaria, de programas sociales y de los servicios de salud. Hemos analizado como estos recursos que fueron retraídos a las provincias en los años '90 volvieron en forma de transferencias presupuestarias o recursos discrecionales durante los últimos años.

Este proceso de descentralización de gastos sin traspasar impuestos para su financiamiento, abrió una brecha cubierta por recursos nacionales; en otras palabras, el gobierno nacional generó a los gobiernos provinciales externalidades sin compensación., hecho que llevó a que algunos tildaran a los gobiernos provinciales de "transferencias dependientes" (Porto 2009),

Una buena porción de la literatura leería esta alteración esencialmente cualitativa en clave de pérdida de federalismo fiscal. Ese es el marco en el que mucho se ha escrito sobre las virtudes y sobre los defectos de la descentralización en la provisión y financiamiento de bienes públicos. Un poco más allá, el numen de la discusión se encuentra en lo que en términos "Wicksellianos" se denomina correspondencia fiscal. Sucede que parte del éxito de todo proceso de descentralización depende de esa correspondencia fiscal.

La tendencia a reclamar una mayor descentralización tributaria y un mayor federalismo fiscal es palmaria. Sin embargo, en este punto, nos proponemos examinar críticamente algunos de los más instalados argumentos que sostienen su necesidad y revisar los fundamentos, que los hay, a favor de la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales. Simultáneamente, y porque constituye un importante insumo para el análisis, es necesario poner en contexto las condiciones bajo la cuales operaría este proceso, en términos de las características territoriales y socio económicas que ostenta nuestro país. En definitiva complementar el debate teórico con el caso puntual y empírico que constituye la existencia de disparidades regionales en nuestro territorio, de modo de enriquecer el análisis y poder arribar a una conclusión.

Un buen comienzo consiste en analizar uno de los principios más aceptados, tornado casi en un dogma: la "correspondencia fiscal". Básicamente este principio señala que cada gobierno debe autofinanciarse, y podría deconstruirse en tres elementos:

- 1 - El área que recibe el beneficio carga con los costos.
- 2 - La responsabilidad de gastar coincide con la de recaudar.
- 3 - La responsabilidad del financiamiento coincide con la responsabilidad política.

Complementariamente, se expresa el teorema de la descentralización de Oates (1972), "Cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de "internalizar" los costos y beneficios de esa provisión".

A modo de introducción al análisis y como primer elemento de juicio, una observación que no es menor. El sustento filosófico detrás de este principio está relacionado con un viejo vicio de la teoría económica que consiste en menoscabar las motivaciones e intenciones del aparato del estado en general y de los gobiernos y la clase política en particular. Al estado (y a los gobiernos), se le asigna, por ejemplo y en todo momento, un potencial y eternamente latente sesgo autoritario que se puede reconocer entre otros en

Weingast (1995), “un gobierno lo suficientemente fuerte como para proyectar los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos es también lo suficientemente fuerte como para confiscar la riqueza de los ciudadanos”. Respecto de la política, es de uso habitual en la literatura económica ortodoxa adaptar el mecanismo que el sistema de precios utiliza para la asignación de bienes y servicios en un mercado privado a otros ámbitos, por ejemplo y en este caso, la política. Así, principios como el de Wicksell descansan en gran parte en la premisa de que los políticos especulan maximizando sus votos, de la misma manera que los consumidores lo hacen con la utilidad de los bienes que deciden adquirir y los empresarios con sus ganancias.

En ese contexto filosófico, cuando un funcionario establece un servicio o un subsidio o sanciona un impuesto, o decide implementar cualquier medida lo hace pura y exclusivamente especulando en función de una eventual ganancia o pérdida de votos; se excluye deliberadamente la posibilidad de que su motivación sea maximizar, por ejemplo, el bienestar general. Su única vocación es la vocación de poder. A partir de esa premisa, entonces y entre otras consecuencias, se concluye la importancia de que los gobiernos subnacionales se autofinancien. De esta manera, los políticos decidirán con cuidado los servicios que van a ofrecer y cómo los van a ofrecer porque van a tener que pagar el costo político de financiarlos.

En esos términos y asignando como supuesto la mencionada característica al sistema político y sus protagonistas, no extraña que la mayoría de los argumentos que parten de esa premisa y avanzan en búsqueda de una mayor eficiencia, concluyan irremediabilmente en la necesidad de una mayor descentralización tributaria, haciendo eje en la correspondencia fiscal. Por ejemplo, es conocido el argumento que expone que el modelo descentralizado permite, evitar o controlar la posible tendencia a una conducta “Leviatán” de los gobiernos (Brenann y Buchanan, 1977). Esto es, una conducta autoritaria, ya que Leviatán refiere a aquel monstruo bíblico con el que en el siglo XVII Thomas Hobbes titulara su tratado, que para muchos representa una justificación filosófica del estado totalitario.

Una segunda dimensión del análisis podría comenzar por preguntarse si algunas características que posee Argentina, como por ejemplo su heterogeneidad regional, tienen consecuencias o influencias al momento de evaluar la viabilidad de lograr la correspondencia fiscal. En este aspecto, existe un importante grado de concordancia respecto de que una marcada disparidad productiva regional es una cuestión central cuando se trata de señalar los límites de la descentralización de servicios, particularmente cuando su provisión afecta la equidad.

Está aceptado por gran parte de la literatura que hay ciertas funciones, como por ejemplo la función de redistribución, en términos de la clasificación de funciones de Musgrave, que son mejor administradas por el poder central. La capacidad para mejorar la distribución del ingreso a nivel local está limitada por ejemplo, por la movilidad de las unidades económicas que son sujeto de esta política. También se reconoce, bajo determinadas circunstancias, la necesidad de cierto grado de centralización en la provisión de bienes públicos, dada la existencia de externalidades, beneficios de escala y la imperfecta movilidad de las personas impiden, muchas veces, la coincidencia entre la oferta del servicio con las preferencias locales. En este caso, la mayor descentralización involucra una restricción en las políticas de asistencia a los más pobres. En definitiva, la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales está muy consolidada.

Para completar el concepto, en la ortodoxia está bastante extendido el argumento que

plantea que las políticas de redistribución, si fueran necesarias por cuestiones normativas (del deber ser), deberían orientarse sólo hacia las personas y no hacia las regiones, porque en este caso los pobres de una región rica podrían estar subsidiando a los ricos de la región más rezagada. Sin embargo, un exponente de esta corriente, Porto (2003), concluye que si el gobierno nacional corrige las disparidades en la distribución del ingreso entre los individuos existen fundamentos para corregir también las disparidades fiscales regionales. Esto es así porque aún igualando los ingresos al mejorar la distribución, las diferentes dotaciones de bienes públicos locales entre regiones imposibilitará la igualdad de oportunidades, que necesariamente incluye una provisión de un nivel mínimo de educación y salud básicas, así como en la provisión de ciertos bienes públicos y cuasi-públicos. Así, cuanto más complementarios sean los bienes públicos con los ingresos de los individuos, más errónea sería la política de focalizar la redistribución a las personas. Al estar estos bienes por un lado imposibilitados de financiarse a través de gobiernos locales, en ocasiones con bases tributarias débiles, la solución se alcanzaría mediante las transferencias interregionales.

Resulta interesante, en este caso, la visión del Banco Mundial, que en 1988 promovía la descentralización señalando que “fomenta la eficiencia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos⁴”, mientras que en 1997, en su Informe de Desarrollo Mundial correspondiente señala que aunque la descentralización produce importantes beneficios, se reconoce que “...se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés.”⁵

Este último punto resulta de sumo interés, porque esa supuesta sumisión, que también podría tener que ver, para ser más justos, con un menor poder de negociación debido a una situación de mayor debilidad frente a lobbies de importancia, podría resultar perjudicial no sólo en términos de la progresividad y consecuente equidad de un sistema tributario a nivel subnacional, sino que afectaría directamente su capacidad recaudatoria, por lo que argumentos como ese trascienden cuestiones de la equidad, incursionan en el terreno de la eficiencia y alimentan poderosamente las razones de una mayor centralización y posterior transferencia con criterios no sólo redistributivos sino también devolutivos. En este sentido uno de los argumentos más señalados a favor de la centralización es llamado corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas a nivel local. Según éste, el gobierno central estaría en condiciones de corregir fracasos en la toma de decisiones locales que podrían guiarse por el votante mediano local, excluyendo las preferencias de los votantes no medianos, al tiempo que señala que habría una mayor permeabilidad de los gobernantes locales al accionar de los lobbies.

También relacionado con esta permeabilidad, hay que tener en cuenta los efectos sobre las características propias del sistema tributario y su relación con la acción estatal a través del gasto. La proximidad del contribuyente con quien debe tomar las decisiones de política tributaria puede llevar a desarrollar un sistema tributario orientado por el principio del beneficio, cuando debería estar orientado por el principio de la capacidad de pago. Esta cercanía ayudaría a que la imposición se determine contemplando las prestaciones que reciben, vía políticas públicas, los distintos contribuyentes y en consecuencia la intervención estatal perdería todo carácter redistributivo. El argumento que pondera la cercanía del contribuyente con el Estado porque de esa manera se garantiza un uso más eficiente de los recursos obtenidos mediante el sistema impositivo

4) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial - 1988. p. 182 y 183.

5) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial - 1997. P.13

no tiene en cuenta que contribuyente y beneficiario son sujetos distintos.

Para concluir, se pueden mencionar sucintamente algunas razones basadas en criterios de eficiencia que indican las ventajas de una mayor centralización. A modo de ejemplo, la conocida subaditividad de la función de costos de la recaudación, que significa que un solo organismo recaudador es la forma de mínimo costo de obtener un nivel dado de recaudación. La subaditividad puede surgir, entre otras razones, por la existencia de costos fijos, de rendimientos crecientes para los factores variables y/o de economías de diversificación.

En el mismo sentido, la competencia tributaria interjurisdiccional puede originar una ineficiente provisión de bienes públicos locales (Break, 1967). La competencia determinaría que cada jurisdicción disminuya sus impuestos con el objetivo de atraer capital, explicitando que las decisiones de localización de la inversión están influenciadas por sus niveles de ingresos y gastos. Al reaccionar todas las jurisdicciones de la misma forma, el resultado final resultaría en un equilibrio con una canasta no óptima de bienes privados y bienes públicos locales y una estructura no óptima de bienes locales.

Así, hemos visto cómo existen poderosas razones que pueden guiarnos a rechazar la existencia de un sistema ideal aplicable a cualquier realidad. Las características de la Argentina en términos de, por ejemplo, una clara disparidad regional y la existencia de poderosos grupos empresarios en condiciones de ejercer presiones sobre las autoridades locales, alimentan la sospecha de que propender hacia la correspondencia fiscal es inviable y que el federalismo fiscal no es, per se, un objetivo virtuoso.

Comentarios Finales

El debate sobre la relación Nación Provincias suele circunscribirse a cuestiones financieras y aparece de manera recurrente en la superficie cuando las provincias se enfrentan a situaciones límites en su capacidad para sobrellevar una crisis. En esta materia, todo parece indicar que una vez subsanadas las causas principales del deterioro de las cuentas provinciales, la situación volverá a parecerse a como estaba en el período inmediato anterior. El año 2010 representó un gran avance en esta dirección y el desempeño de la recaudación nacional y consiguientemente de las remesas a provincias en el primer trimestre de 2011 junto a las mejores perspectivas para el acceso al crédito a partir del nuevo canje y el plan de desendeudamiento provincial, permite suponer que ese puede ser el escenario más probable.

Como se pudo observar, en los últimos años el financiamiento del Estado Nacional a las provincias, lejos de contraerse, creció tanto en relación a los impuestos nacionales como en proporción del PBI. También aumentaron las remesas en la comparación con los recursos tributarios de las provincias. Sin embargo, hay quienes endilgan responsabilidad al actual gobierno de la crisis financiera que atravesaron las provincias y desligan de toda culpa a las administraciones provinciales.

En esos planteos se suele argüir que con la reimplantación de los Derechos de Exportación (DE) se redujo la capacidad de recaudación de los impuestos provinciales porque se retrajeron sus bases imponibles y se extrajo parte de la masa coparticipable por el impacto en el impuesto a las Ganancias. En este último caso, efectivamente los DE reducen la base de Ganancias, pero, dada la elevadísima evasión existente en el sector agropecuario, este efecto es poco relevante. Aunque no existen estudios de la evasión en el impuesto a las Ganancias por sectores económicos, según la CEPAL (Cetrángolo y

Gómez Sabaini, 2010; página 134) para el año 2005 la recaudación teórica de este impuesto en Argentina debería haber alcanzado a \$60.065 millones y la efectiva (determinada en las declaraciones) alcanzó a \$30.205. Esto es, la evasión representaba prácticamente la mitad (49,7%) de la recaudación potencial o el doble de la efectiva.⁶ Se puede afirmar, por tanto, que la disminución de la base que puede haber generado fue más que compensada con la asignación a las provincias del 30% de los ingresos obtenidos por los DE a la soja y sus derivados, mediante el FFS. Se podría decir que esta aseveración fue validada en el análisis del desempeño de las transferencias a provincias reseñado más arriba.

En cuanto a los impuestos provinciales, aunque también es correcto afirmar que los DE tienen efectos directos e indirectos en las bases imponible de los impuestos provinciales Ingresos Brutos e Inmobiliario rural, no es menos cierto que las bases de ambos tuvieron ampliaciones que contrarrestan su efecto.

Por el lado de Ingresos brutos las provincias tuvieron la oportunidad de desandar el camino iniciado con el segundo pacto fiscal Nación-Provincias de agosto de 1993 que promovía la exención de las actividades productivas y muchas de ellas la aprovecharon para volver a gravarlas recuperando las bases que tenían previamente a dicho pacto. Se podría decir que los DE redujeron una base que no existía por los acuerdos de los '90s pero con el nuevo modelo las provincias pudieron volver a gravar las actividades productivas involucradas.

Por el lado de los inmobiliarios rurales, los DE tendrían un efecto indirecto originado en la reducción del valor de mercado de los campos por la extracción de las rentas extraordinarias. Sin embargo, el valor de mercado de los campos subió en los últimos años medido en dólares y a pesar de ello en la mayoría de las provincias no se actualizaron las valuaciones fiscales o los aumentos estuvieron muy alejados de ser los adecuados. En consecuencia, la relación valor fiscal / valor de mercado que debería ser del 80% llegó a ser del 10% y sigue en valores muy por debajo del apropiado. En algunas provincias empezó a actualizarse la base imponible en los últimos años, cuando en el gobierno nacional se empezó a utilizar a las retenciones como instrumento para diferenciar tipos de cambio.

Así, en los primeros años de esta década, cuando las retenciones tenían un mero objetivo recaudatorio, sólo con alícuotas diferenciales de 5% para la industria y 10% para los primarios, y la actividad agropecuaria obtenía altísimas rentas extraordinarias, la mayoría de las provincias no aprovechó la oportunidad para actualizar las bases imponibles.

El disímil criterio adoptado entre el gobierno nacional con las retenciones y los provinciales con el impuesto inmobiliario rural es apropiado para comprender mejor el debate centralización / descentralización y el perjuicio que genera la permeabilidad a los lobbies locales. Al mismo tiempo que el ejecutivo nacional aumentaba la imposición de las retenciones, varios ejecutivos provinciales intentaron actualizar la base imponible del inmobiliario rural, pero sus legislaturas se lo impidieron mediante la modificación de los proyectos de Ley Impositiva.

En consecuencia, las provincias no pudieron capturar parte de la renta diferencial de la tierra con un impuesto apropiado para hacerlo. Así, las provincias no mejoraron la recaudación de un impuesto propio y el sistema tributario se perdió de lograr una satisfactoria complementación de dos formas de gravar la renta de la tierra. Algo similar sucede con los inmobiliarios urbanos, cuyas actualizaciones estuvieron muy alejadas del crecimiento de los últimos años del valor de mercado de las propiedades y de la renta

6) Por estudios en el incumplimiento en otros gravámenes (IVA y Seguridad Social) se conoce que el sector agropecuario es el de mayor evasión impositiva.

urbana.

Lo antedicho se convalida con la comparación de la recaudación de impuestos provinciales medida en proporción del producto. La desactualización de las bases imponibles de los inmobiliarios (Urbano y Rural) derivaron en una contracción de los ingresos: pasaron de recaudar 0,62% del PBI en el promedio 1993-98 a 0,36% en el año 2010. En Ingresos Brutos, la posibilidad de recuperar el universo alcanzado por este gravamen permitió que pasara de 2,09% en los '90s a 3,52% del producto en 2010.

Recaudación de impuestos provinciales

En % del PBI

	Promedio 93-98	Año 2010	Diferencia p.p.
Sobre la propiedad	1,30%	1,01%	-0,3%
Inmobiliarios	0,62%	0,36%	-0,3%
Sellos	0,36%	0,40%	0,0%
Automotores	0,32%	0,25%	-0,1%
Internos sobre bienes y servicios	2,09%	3,52%	1,4%
Ingresos Brutos	2,09%	3,52%	1,4%
Otros (facilidades de pagos, etc.)	0,32%	0,24%	-0,1%
Total impuestos provinciales	3,71%	4,77%	1,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las provincias están aún a tiempo de realizar las reformas necesarias, incluso algunas han logrado avances importantes en ese sentido, como la de Buenos Aires. Sería un gesto consecuente con la discusión que se está reinstalando de encontrar una salida al laberinto de la coparticipación. Si nadie aporta y nadie resigna, en este juego de suma cero que en definitiva es la coparticipación federal de impuestos, seguirán pasando los años, perdurará una pésima ley y se seguirá incumpliendo una disposición transitoria de la Constitución.

Para lograr los consensos necesarios, el Estado Nacional deberá resignar algo de la distribución primaria que le corresponde en la actualidad implícitamente. Probablemente los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno deberían comenzar necesariamente por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos. Una alternativa podría ser unificar la masa de impuestos nacionales y dividirlos en tres grandes destinos: Anses, Tesoro Nacional y Provincias. Una vez deshecho el laberinto, se puede incursionar sobre dos dimensiones: Por un lado, evitar el juego de suma cero: crear nuevos y progresivos tributos (o ampliar las bases de los existentes) que permitan incrementar la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en términos nominales y finalmente, rediscutir atribuciones: recorrer el camino de la concurrencia fiscal, tanto en materia de administración y/o política tributaria, como de políticas públicas a partir de la complementación Nación-provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación

.Referencias y Bibliografía Consultada

- Banco Mundial (1988): "Informe sobre desarrollo Mundial", Washington D.C.
- Banco Mundial (1997): "Informe sobre desarrollo Mundial", Washington D.C.
- Break, G.F. (1967): "Intergovernmental fiscal relations in the United States", The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Brennan, G. y Buchanan J. M. (1977): "Towards a Tax Constitution for Leviathan", Journal of Public Economics, Vol.8.
- Cetrángolo, O. (2006): "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O y Gomez Sabaini, C. "Argentina: una análisis de los tributos directos y cálculo de evasión". Capítulo III de Evasión y equidad en América Latina, CEPAL, 2010.
- Díaz Frers, L. (2008): "En deuda con la constitución: EL régimen de coparticipación, problemas y soluciones", Documento de Recomendación de Políticas Públicas N° 58, CIPPEC, Buenos Aires.
- Díaz Frers, L. (2010): "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 75, CIPPEC, Buenos Aires.
- Oates, W. E. (1972) "Fiscal federalism". Harcourt Brace Jovanovich. USA.
- Patrucchi, L. (2007): "Federalismo y coparticipación. Transformaciones político-administrativas y concentración de recursos fiscales en la Argentina (1990-2007)", IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Buenos Aires.
- Piffano, H. (2007): "Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos", Documento de trabajo N° 67, Facultad de ciencias económicas, UNLP, La Plata.
- Porto, A. (2003): "Fundamentos teóricos para las centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales", Departamento de Economía, UNLP, La Plata
- Porto, A. (2005): "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", UNLP y ANCE.
- Porto, A. (2009): "Una recorrida por la teoría, y la práctica en la argentina, del federalismo fiscal", Conferencia inaugural, XLIV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Saller, G. (2009): "La coparticipación no pasó la primaria", Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC
- Weingast, B.L. (1995): "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development" Journal of Law, Economics and Organization 11.

